

Bijlage: Opdrachtformulering extern onderzoek cultuur Belastingdienst

Kern - Opdracht op hoofdlijnen

De Belastingdienst wil een fundamenteel en breed onderzoek (nulmeting) naar de cultuur van de Belastingdienst dat een verdiepende reflectie biedt. Daarnaast ontvangt de Belastingdienst graag aanbevelingen hoe de Belastingdienst de gewenste veranderingen op het gebied van cultuur kan realiseren (handelingsperspectief). Bovendien wil de Belastingdienst dat het onderzoek zelf onderdeel uitmaakt van onze cultuurinterventies. Om te beginnen doordat de verkregen inzichten een positieve en stimulerende rol spelen in gesprekken over de organisatie (reflectie). Daarnaast is het denkbaar dat van de manier van onderzoek zelf een stimulerend effect uitgaat.

- Beschrijf de huidige cultuur in kernachtige begrippen. Maak het onderzoek bruikbaar als nulmeting (huidige situatie)
- Vergelijk de huidige situatie met de gewenste situatie. Wat gaat goed? Wat gaat niet goed en kan beter (diagnose). Doe aanbevelingen welke hefboomen en mijlpalen we kunnen gebruiken om de gewenste situatie te bereiken.
- Toets de te behouden en te versterken cultuurelementen, zoals bij 'gewenste cultuur' opgenomen, en geef aan in hoeverre deze nog actueel zijn en of deze duidelijk genoeg zijn geformuleerd (gewenste situatie).
- Bepaal op basis van het onderzoek en aangedragen handelingsperspectieven de gewenste situatie en concretiseer de jaarlijkse tussendoelen. Draag concrete mijlpalen/meetmomenten aan om de voortgang van het programma en realisatie van de doelstellingen te volgen.
- Maak eventueel gebruik van wat er al is. Waar voor de dataverzameling gebruik kan worden gemaakt van medewerkersonderzoeken, meta-analyses of bestaande rapportages, heeft dat onze voorkeur.
- Voer een onderzoek uit dat diep genoeg gaat. Hoewel verdieping belangrijk is, gaat de voorkeur uit naar een pragmatisch inzicht in de achtergrond van patronen relevant in het hier en nu.
- Doe recht aan de omvang, breedte en diversiteit van de Belastingdienst en breng waar nodig ook relevante verschillen in kaart.
- Het onderzoek moet in ieder geval omvatten: een beschrijving van empirische data, een analyse van de bevindingen en conclusies en aanbevelingen.

De volgende onderwerpen kunnen meegenomen worden:

- Onderliggende oorzaken voor het feit dat bepaalde zaken niet snel genoeg naar boven komen tot de ambtelijke en politieke top (incidenten).
- De menselijke maat binnen de Belastingdienst.
- Resultaat en perverse prikkels.
- Vertrouwen, verbinding en samenwerken (ook met het KD).
- Normen en waarden van rechtsstatelijkheid.
- De toereikendheid van het traject Leiderschap en Cultuur en de mogelijke blinde vlek(ken).
- Waardering en beeldvorming van de dienst door burgers en bedrijven.

Vragen hierbij zijn:

- Hoe geef je een (waarschijnlijk) kwalitatief onderzoek en jaarlijkse monitor vorm in een rapportage aan de Tweede kamer?
- Hoe borg je de diepgang van het onderzoek en de monitoring (gezien de huidige mantel)?

Aanleiding onderzoeksvraag

De Belastingdienst moet vernieuwen. Daartoe heeft de staatssecretaris gekozen voor een aanpak van Beheerst Vernieuwen. Op die wijze moet een fundament worden gerealiseerd waarop de Belastingdienst zowel de noodzakelijke vernieuwingen richting burgers en bedrijven kan realiseren als de continuïteit van de uitvoering kan borgen. De pijlers van het programma zijn: ICT, personeel en sturing. Leiderschap en Cultuur was hier al een onderdeel van, maar is gegeven het belang als vierde pijler 'Cultuur' gepositioneerd, vanuit de overtuiging dat het gedrag en de onderliggende overtuigingen van medewerkers meer aandacht vragen om tot een toekomstbestendige Belastingdienst te komen.

Noodzaak onderzoek

Het onderzoek moet bijdragen aan verdere invulling van de pijler 'Cultuur' waarbij wordt voortgebouwd op al lopende acties en aanvullende acties worden gestart. Sinds maart 2019 loopt het leiderschaps- en cultuurprogramma *Wij zijn de Belastingdienst*, een stevig en niet vrijblijvend programma, gericht op versterking van de gewenste cultuurelementen in het gedrag en handelen van alle medewerkers van de Belastingdienst. We zijn ons terdege bewust van de noodzaak van dit programma. We willen versterken wat goed gaat, en verbeteren wat beter moet. De uitkomsten van het uit te voeren onderzoek zullen worden gebruikt om het lopende programma te valideren en aanvullende acties te entameren.

Algemene informatie over de Belastingdienst

De Belastingdienst is onderdeel van de Rijksoverheid en binnen die Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën. De Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doet de dienst door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen en te innen en toeslagen uit te keren. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezonde, concurrerende en veilige Europese Unie.

De Belastingdienst geeft uitvoering aan:

- De heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen.
- De controle op de naleving van wetgeving betreffende in-, uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit.
- De toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen.
- De opsporing op al de hiervóór genoemde terreinen.

Bij de Belastingdienst werken op dit moment een kleine 30.000 mensen. De meeste mensen zijn werkzaam in 9 primaire procesdirecties. Daarnaast zijn er ondersteunende concerndirecties, corporate diensten en shared service organisaties (15 in totaal).

Voor meer informatie over de organisatie, zie het onderdeel 'Over ons' op Belastingdienst.nl.

Gewenste cultuur

De Belastingdienst is een grote, complexe organisatie en tussen de onderdelen zijn er grote verschillen (taken, leeftijdsopbouw, cultuur, etc.). Deze diversiteit wordt omarmd, maar tegelijkertijd is de bedoeling de overkoepelende Belastingdienst-kern te versterken.

Op basis van onderzoek en gesprekken binnen de dienst kwam naar boven dat de volgende cultuuraspecten behouden moeten blijven of versterkt¹:

- Grote betrokkenheid en loyaliteit van medewerkers
- Prettige omgangsvormen
- Groot besef van normen en waarden en rechtsstatelijkheid

De te versterken cultuuraspecten zijn in het missie document van de Belastingdienst vastgelegd (juni 2018), en verder uitgewerkt in de visie op leiderschap en cultuur (sept 2018).

Genoemd zijn:

- Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van de Belastingdienst als geheel
- Samenwerking en verbinding
- Zakelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid
- Feedback geven en aanspreken
- Zelfkritiek en verandervermogen

Mede naar aanleiding van de recente ontwikkelingen zijn bovenstaande elementen nader uitgewerkt tot vijf aandachtsgebieden, die aansluiten bij de Kamerbrief van juli jl.:

Burgers en bedrijven centraal

Niet jijzelf, het team, maar onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor optimaal toezicht en goede dienstverlening aan burgers en bedrijven staat centraal. Kijk verder dan het eigen proces en focus op de missie en ambities van de Belastingdienst als geheel. In de relatie met burgers en bedrijven handelen we integer en houden we oog voor de menselijke maat.

Gaan voor resultaat

We houden ons aan de beloofde resultaten en doelstellingen en communiceren duidelijk over wat er wel en niet kan. We maken dingen af en beginnen niet zomaar aan iets nieuws. Goede ideeën zijn altijd welkom, maar we accepteren het ook als die niet worden gehonoreerd of geen prioriteit krijgen.

Samenwerken

Samen weten we meer en kunnen we meer. Problemen waar jij tegenaan loopt, zijn door collega's in een andere directie soms al opgelost. Zoek actief de verbinding, zowel intern als met externe partners.

Open en veilig werkklimaat

Leidinggevenden gaan voorop in het scheppen van een veilige werkomgeving. Een open omgeving waar integer handelen leidend is en signalen en fouten op het juiste niveau worden gemeld. Waar we leren van die fouten en dilemma's bespreken. En waar we elkaar durven aan te spreken - uiteraard altijd met respect.

Veranderen begint bij jezelf

We zijn zeer ervaren en deskundig, maar reflecteer ook regelmatig op je eigen gedrag. Bekijk wat je anders kunt doen om de Belastingdienst beter te maken. Probeer een positieve bijdrage te leveren door naar oplossingen te zoeken. Vaak is er binnen de regels en richtlijnen meer ruimte dan je denkt. Benut die.

Positionering van het onderzoek

Het is niet voor het eerst dat de cultuur van de Belastingdienst onderwerp van onderzoek is. Om tot een heldere vraag en afbakening te komen is het nuttig om een overzicht te bieden van wat er al is aan onderzoek. De meest relevante zijn deze:

- Periodieke (2-jaarlijkse) medewerkersonderzoeken geven een breed en kwantitatief beeld van de beleving van medewerkers van de dienst. Hierbij worden ook cultuuraspecten meegenomen. Ook dit najaar vindt een meting plaats.
- Onderzoeksrapport 'ongeschreven regels' van de auditdienst Rijk. In dit onderzoek worden ongeschreven regels beschreven die richting geven aan activiteiten en beslissingen. In dit onderzoek zijn met name de hogere managementniveaus bij Belastingdienst en het ministerie bevraagd.
- Rapport van de commissie Borstlap-Joustra. Deze commissie heeft de totstandkoming van de 'vertrekregeling' onderzocht. Het rapport omvat aanbevelingen op het gebied van governance maar ook op het gebied van bestuurlijke cultuur.
- Onderzoek TU Twente: een groot wetenschappelijk onderzoek naar zichtbaar gedrag van leidinggevenden bij de Belastingdienst. Dit heeft bijgedragen aan formulering van de gewenste kwaliteiten van leiderschap.
- Verschillende onderzoeken naar beeldvorming over de Belastingdienst onder medewerkers en externe groepen.

Op dit moment lopen er ook nog diverse onderzoeken die met name aandacht hebben voor de mogelijkheden en onmogelijkheden van medewerkers om maatwerk te leveren in de uitvoering. In dit opzicht zijn relevant het onderzoek van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen onder voorzitterschap van Donner en de verkenning door de Algemene Bestuursdienst naar maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte bij enkele uitvoeringsorganisaties.

Toegevoegde waarde onderzoek

In aansluiting op bovenstaande studies voegt het uit te voeren onderzoek waarde toe als het:

- het onderwerp cultuur (ook) vanuit een medewerkersperspectief beschrijft en analyseert. Het ADR-rapport beschrijft allereerst een managementperspectief. In dit onderzoek kan meer aandacht zijn voor de positie en het perspectief van de professional in de organisatie.
- verbreedt én verdiept. De medewerkersonderzoeken geven een breed en gevarieerd beeld maar de data lenen zich onvoldoende voor een verdiepende cultuuranalyse.
- reflectie en handelingsperspectief oplevert op een manier die verder gaat dan het beschrijven van onwenselijke gedrag patronen. We kunnen winnen aan een collectief beeld van hoe sterktes en zwaktes anno 2019 met elkaar samenhangen. Welke maatregelen zijn aanvullend nodig om een daadwerkelijke gedragsverandering te bereiken. Welke concrete mijlpalen en kpi's kunnen daarbij worden geselecteerd.

Planning

Planning: Start onderzoek 4^e kwartaal 2019. Oplevering rapport 1^e kwartaal 2020.